



Fylkesmannen i Aust-Agder
Utdannings- og barnehageavdelingen

TILSYNSRAPPORT

Forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging

Grimstad kommune - Holviga skole

Vår referanse: 2014/1605

KONTAKTPERSON I KOMMUNEN:
Skolefaglig rådgiver, Anette Meling

FYLKESMANNENS TILSYNSGRUPPE:
Rådgiver Tone G. Sandnesaunet
Seniørrådgiver Inger Marie Skar, tilsynsleder



Innholdsfortegnelse

1. Innledning	3
2. Om tilsynet med Grimstad kommune – Holviga skole	3
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler.....	3
2.2 Tema for tilsynet.....	3
2.3 Om gjennomføringen av tilsynet	4
3. Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak	4
3.1 Rettslige krav	4
3.2 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger.....	6
3.3 Fylkesmannens konklusjon.....	7
4. Enkeltvedtak om spesialundervisning	8
4.1 Rettslige krav	8
4.2 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger.....	9
4.3 Fylkesmannens konklusjon.....	10
5. Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring	11
5.1 Rettslig krav	11
5.2 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger.....	12
5.3 Fylkesmannens konklusjon.....	12
6. Frist for retting av lovbrudd	13
7. Kommunens frist til å rette	14
Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget.....	15

1. Innledning

Fylkesmannen åpnet 30.04.2014 tilsyn med «Forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging» ved Holviga skole i Grimstad kommune.

Felles nasjonalt tilsyn 2014-17 handler om skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og består av tre områder for tilsyn: Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, forvaltningskompetanse (som denne rapporten omhandler) og skolebasert vurdering. Utdanningsdirektoratet har utarbeidet veiledningsmaterie¹ knyttet til tilsynet, og Fylkesmannen har gjennomført informasjons- og veiledningssamlinger.

Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Kommunen er derfor adressat for denne tilsynsrapporten.

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av lovbrudd som er avdekket under tilsynet. Fristen er 01.06.2015. Dersom lovbrudd ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen i Aust-Agder vedta pålegg om retting med hjemmel i kommuneloven § 60 d. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

2. Om tilsynet med Grimstad kommune – Holviga skole

2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler

Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kap. 10 A. Fylkesmannens tilsyn på opplæringsområdet er lovlighetstilsyn jf. kommuneloven § 60 b. Fylkesmannens tilsyn med offentlige skoler er myndighetsutøvelse og skjer i samsvar med forvaltningsrettens regler for dette.

I de tilfeller Fylkesmannen konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, betegnes dette som lovbrudd, uavhengig av om det er opplæringsloven eller forskrifter fastsatt i medhold av denne, som er brutt.

2.2 Tema for tilsynet

Temaet for tilsynet er skolens forvaltningskompetanse i avgjørelser om særskilt tilrettelegging av opplæringen. Særskilt tilrettelegging for elever innebærer avvik fra ordinært opplæringstilbud og er enkeltvedtak etter loven.

Hovedpunkter i det felles nasjonale tilsynet vil være:

- Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak
- Enkeltvedtak om spesialundervisning
- Enkeltvedtak om punktskriftopplæring
- Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring
- Enkeltvedtak om tegnspråkopplæring

¹ <http://www.udir.no/Regelverk/Tilsyn/Tilsyn/Rettleiingsmaterieell-for-felles-nasjonalt-tilsyn-2014-2017/>

Fylkesmannen bemerker at temaene tegnspråkopplæring og punktskriftopplæring ikke vil være en del av dette tilsynet da kommunen ikke har elever som mottar slik opplæring ved Holviga skole.

Det overordnede formålet med det nasjonal tilsynet er å bidra til at elever får et godt utbytte av opplæringen. For å sikre at dette gjelder for alle elever, er elever med behov for særskilt tilrettelegging gitt egne rettigheter i opplæringsloven.

Tilsynet skal bidra til at kommunen som skoleeier sørger for at skolen

- sikrer elevens rettssikkerhet gjennom å involvere elever og foreldre i vurderingene før skolen tar avgjørelser om avvik fra ordinært opplæringstilbud
- følger reglene for innhold i enkeltvedtak
- sørger for å vurdere og kartlegge elevens behov på en faglig forsvarlig måte
- fattar vedtak som gir gode føringer for å tilrettelegge innholdet i opplæringen

Manglende forvaltningskompetanse i avgjørelser om særskilt tilrettelegging av opplæringen kan medføre at elevene ikke får ivarettatt sine rettigheter. Det kan også medføre at avgjørelsene ikke gir gode faglige føringer for innholdet i opplæringen. Elevene står da i fare for å få en opplæring som ikke gir et forsvarlig utbytte.

Det er bare utvalgte deler av saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak som kontrolleres i tilsynet. Opplæringsloven og forskrift til loven har også krav som gjelder spesialundervisning, punktskriftopplæring og særskilt språkopplæring som ikke er inkludert i dette tilsynet.

2.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsyn med Grimstad kommune ble åpnet gjennom brev 30.4.2014. Fylkesmannen har krevd at kommunen legger frem dokumentasjon, jf. kommuneloven § 60 c.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon, se vedlegg.

Grimstad kommune fikk 20.11.2014 forhåndsvarsel om Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner i en foreløpig rapport. Innholdet i den foreløpige rapporten ble også presentert i et møte med kommunen 27.12.2014. Frist for å uttale seg om den foreløpige rapporten ble satt til 05.12.2014. Grimstad kommune har 04.12.2014 meldt at de ikke kan finne feil eller misforståelser i den foreløpige rapporten.

3. Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak

3.1 Rettslige krav

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene som gjelder generelt for saksbehandling av enkeltvedtak. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og/eller forvaltningsloven kravene er knyttet til.

Elever og foreldre skal varsles før det fattes enkeltvedtak om avvik fra ordinært opplæringstilbud.

Dersom foreldre eller elever ikke allerede har uttalt seg i saken, skal de varsles før skolen gjør et vedtak. De skal ha anledning til å uttale seg innen en nærmere angitt frist, jf. forvaltningsloven § 16. Skolen skal gi forhåndsvarslet skriftlig.

Varslet til foreldre gjelder for elever under 18 år. Når eleven er over 15 år, skal skolen varsle eleven selv om eleven er representert av foreldre. Skolen kan la være å varsle dersom eleven eller foreldre har

- søkt eller bedt om vedtaket
- hatt anledning til å gi sine synspunkter i saken
- fått kjennskap på annen måte til at skolen skal gjøre et vedtak og har hatt rimelig tid til å uttale seg

Forhåndsvarslet skal gjøre rede for hva saken gjelder, og gi opplysninger om rettslig og faktisk grunnlag for det varslede enkeltvedtaket.

Forhåndsvarslet skal inneholde det som er nødvendig for at elever og foreldre kan ivareta sine interesser på en forsvarlig måte, jf. forvaltningsloven § 16. Varslet må derfor inneholde de faktiske forholdene: Hva det varslende vedtaket vil innebære for eleven, og hvilke type avvik fra ordinær opplæring det dreier seg om.

Enkeltvedtaket skal inneholde begrunnelse for vedtaket med henvisning til hjemmelen, faktiske forhold som er lagt til grunn, og hvilke hensyn som er vektlagt.

Eleven eller foreldrene har rett til å klage på enkeltvedtaket. For å gi eleven eller foreldrene en reell mulighet til å argumentere for sitt syn, må vedtaket være skriftlig og begrunnet, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 27. Begrunnelsen skal vise til de regler og faktiske forhold vedtaket bygger på, og hvilke hensyn skolen har lagt mest vekt på, jf. forvaltningsloven § 25. Skolen trenger ikke å begrunne vedtaket dersom vedtaket innvilger en søknad, og skolen ikke har grunn til å tro at elevene og foreldrene vil være misfornøyd med vedtaket.

Enkeltvedtaket skal inneholde informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage.

Det er et krav at brevet med enkeltvedtaket skal opplyse om de formelle forhold som gjelder dersom eleven eller foreldrene vil klage, jf. forvaltningsloven § 27. Nærmere regler for saksbehandling ved klage går frem av forvaltningsloven § 27-32. Skolen må opplyse om at klagefristen er tre uker fra eleven eller foreldrene fikk vedtaket, at klagen skal sendes til skolen, og hvem som er klageinstans. Klageinstans ved de ulike aktuelle typer enkeltvedtak går frem av opplæringsloven § 15-2.

Enkeltvedtaket skal inneholde informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

Foreldrene og elevene har rett til å gjøre seg kjent med dokumentene som inngår i retten. I noen tilfeller har skolen grunn til å gjøre unntak fra innsynsretten. Nærmere om innsynsretten og unntak fra innsyn går frem av forvaltningsloven §§ 18 og 19.

3.2 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Forhåndsvarsel:

Holviga skole bekrefter på egenvurderingsskjema at de ikke forhåndsvarsler, jf. fvl. § 16, før det fattes enkeltvedtak om avvik fra det ordinære opplæringstilbudet. Skolen opplyser videre at rutinene er slik at saken diskuteres med foresatte og evt. eleven. Det er ikke dokumentert at saken er drøftet med foresatte. Fylkesmannen legger til grunn at det er skriftlig forhåndsvarsel skolen svarer på i egenvurderingsskjema at de ikke gjør.

Fylkesmannen ser av Plan for spesialpedagogiske tjenester, revidert utgave 2014, punkt 3.1.2 at skolen alltid skal sende henvisning til PPT i samarbeid med foresatte. Videre ser vi av malen for enkeltvedtak at det er med et avsnitt om at forhåndsvarsel ikke er nødvendig, da sakkyndig vurdering er drøftet med foresatte. Det er bra at dette fremgår av malen, men dette følges ikke opp i vedtakene om spesialundervisning. Fylkesmannen vil gjøre oppmerksom på at foresatte må få forhåndsvarsel, dersom vedtaket avviker fra sakkyndig vurdering.

Det er dokumentert ved kopi av sakkyndig vurdering at sakkyndig vurdering sendes i kopi til foreldrene. I sakkyndig vurdering står det at eleven eller foreldrene har rett til å gjøres seg kjent med innholdet i sakkyndig vurdering og uttale seg før det fattes vedtak om spesialundervisning. Dette tyder på at foreldrene blir kjent med innholdet i sakkyndig vurdering og at forhåndsvarsel i disse sakene som utgangspunktet ikke er nødvendig dersom vedtaket ikke avviker fra sakkyndig vurdering.

Fylkesmannen ser av vedtakene om spesialundervisning at eleven får mere spesialundervisning enn sakkyndig vurdering anbefaler. Dette kan nok ha sammenheng med at sakkyndig vurdering er ett år gammel og at skolen derfor har justert timetallet i forhold til de lokale læreplanene for årstrinnet. Skolen har ikke dokumentert om dette er tatt opp med foreldre/elever. Når det er avvik fra sakkyndig vurdering skal vedtaket forhåndsvarsles, slik at foreldrene/elever kan uttale seg til endringene.

Skolen har ingen planer for særskilt språkopplæring som sier noe om hvilke rutiner man har i forhold til forhåndsvarsel av disse vedtakene. Det fremgår ikke av vedtakene om skolen har forhåndsvarslet eller hvorfor forhåndsvarsel er unødvendig. Enkeltvedtakene om særskilt språkopplæring, jf. oppl. § 2-8, er også tause om tiltaket er drøftet med foreldre før vedtak ble fattet.

Fylkesmannen bemerker at det er særlig viktig at foresatte og elever forstår innholdet i tilbudet om særskilt språkopplæring, og at forhåndsvarsel derfor er særlig viktig i disse sakene.

Etter dette finner Fylkesmannen at skolen ikke alltid varsler foreldre eller elever før det fattes avvik fra det ordinære opplæringstilbudet. Dette gjelder både spesialundervisning og særskilt språkopplæring.

Skolen har i egenvurderingsskjema svart nei på at de i forhåndsvarselet gjør rede for hva saken gjelder, gir opplysninger om det rettslige og faktiske grunnlaget for det varslede enkeltvedtaket. Fylkesmannen ser dette som følgefeil av at skolen ikke forhåndsvarsler alle avvik fra det ordinære opplæringstilbudet.

Enkeltvedtak:

Skolens vedtak om spesialundervisning og særskilt språkopplæring viser til hjemmelen for enkeltvedtaket. Dette er dokumentert ved kopi av flere vedtak.

Vedtakene Fylkesmannen har fått oversendt om spesialundervisning, viser i hovedsak til de faktiske forhold og hvilke hovedhensyn som skolen har lagt vekt ved. Det går imidlertid ikke frem av vedtakene hvorfor timetallet er øket i forhold til anbefalingen i sakkyndig vurdering - i noen av sakene. Fylkesmannen finner derfor at skolens vedtak om spesialundervisning ikke alltid oppfyller kravene til begrunnelse, jf. fvl. §§ 24 og 25.

Enkeltvedtakene om særskilt språkopplæring sier ikke noe om de faktiske forhold eller hvilke hensyn som er vektlagt. Det kan for Fylkesmannen se ut som at skolen ikke har gjort en individuell vurdering av elevene, da tre av fire vedtak er identiske. Det fremgår ikke av vedtakene hvilket nivå eleven er på eller hvorfor særskilt språkopplæring er innvilget. Det kan for Fylkesmannen se ut som at skolen ikke har kartlagt behovet for særskilt språkopplæring før vedtaket er fattet. Dette da det står følgende i vedtakene: *«Disse elevene vil bli testet i henhold til kompetansemålene i Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter for å kunne tilpasse opplæringen til det nivået eleven er på»*. Kartlegging av de faktiske forhold er viktig å gjøre før vedtaket fattes for å kunne vurdere behovet for særskilt språkopplæring. Resultatet av kartlegging vil også være en del av begrunnelsen for vedtaket.

Fylkesmannen mener derfor at skolens vedtak i forhold til særskilt språkopplæring ikke oppfyller kravet til begrunnelse, jf. fvl. §§ 24 og 25.

Både mal og innsendte enkeltvedtak inneholder informasjon om klageadgang. Klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage, jf. fvl. § 27 tredje ledd. Videre inneholder vedtakene og mal for vedtak informasjon om retten til å se dokumentene i saken, jf. fvl. §§ 18, jf. § 19.

Det fremgår av plan for spesialpedagogiske tjenester pkt. 3.4 at man i vedtakene skal orientere om klageadgang. Det er bra at kommunene har dette med i plan. Kommunen kan med fordel tilføye i pkt. 3.4 at man i enkeltvedtak også skal orientere om innsynsrett.

3.3 Fylkesmannens konklusjon

Holviga skoles enkeltvedtak:

- om spesialundervisning og særskilt språkopplæring inneholder opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og retten til innsyn, jf. fvl. § 27.

Holviga skoles enkeltvedtak oppfyller ikke kravene i forvaltningsloven i forhold til:

- fvl. § 16 om forhåndsvarsel av vedtak om spesialundervisning og særskilt språkopplæring
- fvl. § 24 og 25 om begrunnelse i vedtak om spesialundervisning og særskilt språkopplæring

4. Enkeltvedtak om spesialundervisning

4.1 Rettslige krav

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene i tilsynet som gjelder for enkeltvedtak om spesialundervisning. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og/eller forvaltningsloven kravene er knyttet til. Kravene kommer i tillegg til de generelle saksbehandlingsreglene som er omtalt over i kapittel 3.

Foreldrene/elevne skal gi samtykke før det settes i gang utredning av behovet for spesialundervisning.

Skolen må hente inn samtykke fra eleven eller fra foreldrene til eleven før PPT foretar sakkyndig vurdering av behovet for spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4. Det er foreldrene som har hovedansvaret for barna, jf. barneloven § 30. Dette foreldreansvaret varer helt til barnet er 18 år. Elever som har fylt 15 år, kan likevel selv gi samtykke i saker om spesialundervisning. Dersom foreldrene/eleven selv har bedt om spesialundervisning, ligger samtykket implisitt i søknaden.

Foreldrene/eleven skal ha mulighet til å uttale seg om innholdet i en sakkyndig vurdering før enkeltvedtaket fattes.

Foreldrene har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før skolen fattet et enkeltvedtak, jf. opplæringsloven § 5-4. Skolen kan gi begrensninger i denne retten, jf. forvaltningsloven § 19 og reglene om taushetsplikt. Skolen og PPT har ansvar for at samarbeidet med eleven og foreldrene blir ivarettatt på en god måte på de ulike trinnene i prosessen. Foreldrene må få se den sakkyndige vurderingen og få rimelig tid til å uttale seg om innholdet.

Elever som etter sakkyndig vurdering har behov for spesialundervisning, skal ha et enkeltvedtak.

Etter den sakkyndige vurderingen må skolen fatte et vedtak. Dette gjelder både dersom skolen innvilger spesialundervisning og dersom skolen ikke innvilger dette. Kravet om enkeltvedtak gjelder både når PPT anbefalte spesialundervisning og når de ikke anbefalte dette. En avgjørelse om spesialundervisning gjelder rettigheter for en bestemt person og er derfor et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V.

Avvik fra en sakkyndig vurdering skal begrunnes i enkeltvedtaket.

Dersom skolens vedtak avviker fra den sakkyndige vurderingen, må skolen begrunne dette. Begrunnelsen skal vise hvorfor eleven likevel får et opplæringstilbud som oppfyller elevens rett til spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-3. Skolen må få klart frem hva avviket består i, og hva opplæringstilbudet innebærer for eleven. Begrunnelsen må være slik at foreldrene forstår hvilke vurderinger som ligger til grunn for at skolen ikke følger tilrådingen i den sakkyndige vurderingen.

I enkeltvedtaket skal det gå frem hvilke omfang, innhold og organisering spesialundervisningen skal ha, og krav til personalets kompetanse.

Den sakkyndige vurderingen skal ta stilling til hva som gir et forsvarlig opplæringstilbud, ta stilling til innholdet i opplæringen og gjøre rede for andre særlige forhold som er viktig for opplæringen, jf. opplæringsloven § 5-3. Skolens vedtak om spesialundervisning skal

bygge på den sakkyndige vurderingen. Enkeltvedtaket må vise omfanget på tilbudet, innholdet i tilbudet, hvordan opplæringen skal organiseres, og hvilken kompetanse personalet skal ha.

4.2 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Skolen uttaler i egenvurderingsskjema at de innhenter muntlig samtykke fra foreldre/elever før det igangsettes utredning av behov for spesialundervisning. Dette er ikke dokumentert. Det fremgår av Plan for spesialpedagogiske tjenester pkt. 3.1.2. at skolen alltid skal sende henvisning til PP-tjenesten i samarbeid med foresatte. Vedlegg 2 til planen er et henvisningsskjema.

I e-post av 13.10.2014 uttaler skolen at dersom en kontaktlærer er bekymret for en elev så tar læreren kontakt med spes.ped koordinator, og de kaller sammen inn foreldrene til møte. Ønsker foreldrene henvisning til PPT, tar skolen de kartleggingsprøver som er ønskelig av PPT. Etter dette fyller spes.ped koordinator ut søknadsskjema til PPT som sendes hjem til foreldrene for gjennomgang og underskrift før saken sendes PPT. Det er dokumentert ved en kopi av et underskrevet henvisningsskjema, at samtykke innhentes før saken sendes til PPT for utredning.

I egenvurderingsskjema uttaler skolen at de ikke gir eleven/foreldrene muligheten til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før enkeltvedtak fattes. I pkt. 3.2 i plan for spesialpedagogisk tjenester står det at innholdet i den sakkyndige uttalelsen er gjennomgått med foresatte som en del av utredningen eller det gjennomgås når vurderingen skrives. I følge retningslinjer for saksgang vedr. spesialundervisning pkt. 5 sender PPT den sakkyndige vurderingen til skolen med kopi til foreldrene. Dette er dokumentert ved kopi av sakkyndige vurderingen der vi ser at foreldrene er oppført som kopimottakere.

Det fremgår av den sakkyndige vurderingen på siste side at foreldrene eller eleven har rett til å uttale seg før det fattes vedtak om spesialundervisning. Det er derimot ingen opplysninger om frist for uttalelsen eller hvem en uttalelse skal rettes til.

Fylkesmannen bemerker at det ikke er nok at foreldrene gjøres kjent med den sakkyndige vurderingen, foreldrene må også få anledning til å uttale seg. Kommunen må sørge for at skolen har en rutine som sikrer at eleven/foreldrene får uttale seg innen en gitt frist om innholdet i den sakkyndige vurderingen før enkeltvedtak fattes. Videre bør det fremgå av rutinen hvem uttalelse skal rettes til. Dette er viktig for å sikre at saken er så godt opplyst som mulig og for rettsikkerheten til foreldrene/eleven.

Vi har fått kopi av seks vedtak om spesialundervisning som alle er fattet etter at sakkyndig vurdering er gjennomført. Det fremgår av retningslinjer for saksgang vedr. spesialundervisning pkt. 6 at enhetsleder fatter enkeltvedtak etter at sakkyndig vurdering er mottatt. Det er uklart om det også fattes enkeltvedtak etter sakkyndig vurdering når spesialundervisning avslås. Vi har ingen informasjon som dokumenterer at kommunen ikke fatter vedtak ved avslag, men bemerker at det bør fremgå tydeligere av retningslinjene at man også skal fatte vedtak etter sakkyndig vurdering ved avslag på spesialundervisning.

Skolen uttaler at de ikke begrunner avvik fra sakkyndig vurdering. Vi ser at flere av vedtakene vi har fått oversendt ikke samsvarer med sakkyndig vurdering, da det er gitt flere timer spesialundervisning enn sakkyndig vurdering anbefaler. Avvikene er ikke begrunnet.

Fylkesmannen bemerker at det fremgår av de sakkyndige vurderingene at de kan være gyldig i inntil 3 år, og at det derfor bør fremgå klart av den sakkyndige vurderingen at skolen må juster timetallet for hvert enkelt årstrinn. Skolen vil da unngå å måtte gi avvik fra sakkyndig vurdering.

Det fremgår av plan for spesialpedagogiske tjenester pkt. 3.4 at omfang og organisering skal være med i enkeltvedtaket. Det fremgår av samme punkt i planen at vedtaket skal være så tydelig at den som er part i saken kan ta stilling til hva vedtaket faktisk innebærer og at eventuelle avvik fra læreplanen skal komme tydelig frem i vedtaket.

Det er dokumentert ved kopi av vedtak om spesialundervisning at omfang og innhold i vedtakene fremgår av vedtakene. Videre fremgår det av vedtaket om det er avvik fra fag eller områder. Det er satt alternative mål, men Fylkesmannen vil bemerke at skolen kan arbeide med å tydeliggjøre dette enda bedre i vedtakene. Organisering fremgår også av vedtakene, men her er vedtakene noe uklare. Skolen bruker begrepene «små» og «mindre» grupper. For å gjøre vedtakene tydeligere bør kommunen bruke antall elever i gruppene isteden for de nevnte begrepene.

Skolen har i egenvurderingsskjemaet svart at kompetansen ikke fremgår av vedtakene. Vi ser av oversendte vedtak om spesialundervisning at det i noen av vedtakene fremgår om det er pedagog eller miljøarbeider, men ikke i alle vedtakene. Rutinen i plan for spesialpedagogiske tjenester pkt. 3.4, følges derfor ikke opp i alle vedtak om spesialundervisning. For at foreldre og elever skal kunne vurdere hva vedtaket faktisk innebærer, er det viktig at det kommer klart frem hvilken kompetanse personale skal ha.

4.3 Fylkesmannens konklusjon

Holviga skole :

- innhenter samtykke fra foreldrene/elever før det igangsettes utredning av behov for spesialundervisning
- fatter enkeltvedtak for elever etter at sakkyndig vurdering er gjennomført
- sine enkeltvedtak om spesialundervisning inneholder opplysninger om omfang, innhold og organisering av spesialundervisningen

Holviga skole:

- gir ikke eleven/foreldre muligheten til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før enkeltvedtak fattes
- begrunner ikke avvik fra sakkyndig vurdering
- sine vedtak om spesialundervisning inneholder ikke opplysninger om hvilken kompetanse personalet skal ha

5. Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

5.1 Rettslig krav

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene i tilsynet som gjelder for enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og/eller forvaltningsloven disse kravene er knyttet til. Kravene kommer i tillegg til de generelle saksbehandlingsreglene som er omtalt over i kapittel 3.

Elever som har rett til særskilt språkopplæring, skal ha et enkeltvedtak.

Elever med annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge ordinær opplæring i skolen, jf. opplæringsloven § 2-8. Om nødvendig har elevene også rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Skolen må sørge for å kartlegge norskferdigheter før skolen vedtar særskilt språkopplæring. En avgjørelse om særskilt språkopplæring gjelder rettigheter for en bestemt person og er derfor et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V.

Enkeltvedtaket skal vise omfanget av opplæringen, inkludert koblinger mot ordinær opplæring, hvilke læreplaner eleven skal følge, organiseringen av opplæringen og hvilken kompetanse personalet skal ha som gir opplæringen.

Eleven skal kartlegges før vedtak om særskilt språkopplæring, jf. opplæringsloven § 2-8. Kartleggingen vil danne grunnlag for å vurdere behovet for språkopplæring og for å kunne ta stilling til omfanget (antall timer og varighet), for kobling mot ordinær opplæring og eventuelt behovet for tospråklig opplæring i fag eller morsmålsopplæring.

Skoleeier må også ta stilling til hvilken læreplan eleven skal benytte: læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter eller ordinær læreplan i norsk. Skolen skal bruke en egen læreplan for morsmålsopplæring for elever som får slik opplæring.

Organiseringen må gå klart frem av vedtaket. Kommunen kan organisere tilbudet om særskilt språkopplæring i egne grupper for nyankomne elever i inntil to år, jf. opplæringsloven § 2-8. Vedtak kan bare gjøres for ett år om gangen. Det er en forutsetning at skolen vurderer at egne grupper er det beste for eleven. Denne vurderingen må komme frem av vedtaket. I vedtaket kan skolen også gjøre avvik fra læreplanverket.

På bakgrunn av omfang, valg av læreplan og organisering må skolen i vedtaket ta stilling til hvilken lærerkompetanse som kreves for å gjennomføre opplæringen.

Det skal fattes enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring når eleven innrulleres i den ordinære opplæringen.

Skolen må kartlegge elever som får særskilt språkopplæring, underveis i opplæringen, jf. opplæringsloven § 2-8. Dette for å vurdere om elevene har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge ordinær opplæring på skolen. Før skolen overfører eleven til å følge ordinær opplæring, må skolen fatte et enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring. Dette gjelder rettigheter for en bestemt person og er derfor et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V.

5.2 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Holviga skole fatter enkeltvedtak for elever som har rett til særskilt språkopplæring, jf. opplæringsloven § 2-8. Dette er dokumentert ved fire vedtak fra august 2014.

Vi ser av vedtakene skolen har oversendt, at det fremgår hvor mange timer eleven får særskilt norskopplæring. I et av vedtakene fremgår det at eleven skal ha språkopplæringen i gruppen. I de øvrige vedtakene er det ikke nevnt noe om organisering utover at eleven tas ut av klassens ordinære undervisning. Fylkesmannen bemerker at det er uheldig at skolen bruker begrepet «gruppe», uten å si noe om størrelsen på gruppen. Dette er med på å gjøre vedtaket uklart. Det fremgår ikke av vedtakene hvilken kompetanse læreren skal ha. Det er en mangel ved skolens vedtak at det ikke fremgår klart hvordan organiseringen av undervisningen skal foregå og at personales kompetanse ikke fremgår av vedtaket.

Det følger av vedtakene at det er læreplanen i grunnleggende norsk for minoritetsspråklige som skal følges. Bra at dette er nevnt i vedtaket.

Vi bemerker at det er uheldig at skolen i vedtakene skriver at når nivå 3 oppnås, følger eleven den ordinære norskundervisningen. Når eleven skal over til en annen læreplan, endres innholdet i vedtaket og skolen må da fattet nytt vedtak.

Skolen bekrefter i egenvurderingsskjema at de ikke fatter vedtak ved opphør av særskilt språkopplæring, dette er begrunnet i at vedtakene bare fattes for et år av gangen. Vi kan ikke se at det fremgår klart av vedtakene at de gjelder for et år av gangen. Det fremgår av skolens vedtak om særskilt språkopplæring at eleven vil bli testet i løpet av våren 2015 for å fastslå om mer særskilt språkopplæring vil være nødvendig for skoleår 2015/2016. Det opplyses ikke om det da vil bli fattet et nytt vedtak om videre særskilt språkopplæring eller om samme vedtak skal gjelde videre.

Fylkesmannen finner det klart at skolen ikke fatter vedtak ved opphør av særskilt språkopplæringen når eleven innrulleres i den ordinære opplæringen. Skolen må sørge for å innføre rutiner og praksis for å fatte vedtak ved opphør av særskilt språkopplæring.

5.3 Fylkesmannens konklusjon

Holviga skole:

- fatter enkeltvedtak for elever som har rett på særskilt språkopplæring, jf. oppl. § 2-8
- sine vedtak inneholder opplysninger om hvilken læreplan eleven skal følge og hvor mange timer eleven skal ha særskilt språkopplæring

Holviga skole:

- sine enkeltvedtak omfatter ikke opplysninger om organisering av særskilt språkopplæring og kompetanse til lærerne.
- fatter ikke vedtak ved opphør av særskilt språkopplæring når eleven blir innrullert i den ordinære opplæringa

6. Frist for retting av lovbrudd

Fylkesmannen har i kapitlene 3 til og med 5 konstatert lovbrudd. I denne rapporten gis Grimstad kommune frist til å rette det ulovlige forholdet, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 01.06.2015. Kommunen må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at det ulovlige forholdet er rettet og en redegjørelse for hvordan lovbruddet er rettet.

Dersom lovbrudd ikke rettes innen den fastsatte rettefristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som vedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen i denne rapporten:

Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak

1. Grimstad kommune må sørge for at saksbehandlingen ved Holviga skole oppfyller forvaltningslovens krav til forhåndsvarsel, jf. forvaltningsloven § 16.

Grimstad kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Skolen varsler elever og foreldre før det fattes enkeltvedtak om avvik fra det ordinære opplæringstilbudet.
- b. Forhåndsvarslet redegjør for hva saken gjelder.
- c. Forhåndsvarslet inneholder opplysninger om det rettslige og faktiske grunnlaget for det varslede enkeltvedtaket.

2. Grimstad kommune må sørge for at saksbehandlingen ved Holviga skole oppfyller forvaltningslovens krav til enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25.

Grimstad kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Enkeltvedtakene viser til faktiske forhold som er lagt til grunn for vedtaket.
- b. Enkeltvedtakene viser til hvilke hensyn som er vektlagt.

Enkeltvedtak om spesialundervisning

3. Grimstad kommune må sørge for at Holviga skole ved behov for spesialundervisning oppfyller opplæringsloven §§ 5-3 og 5-4, jf. forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V.

Grimstad kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Skolen gir eleven/foreldre mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen før enkeltvedtak fattes.
- b. Enkeltvedtak om spesialundervisning begrunner ev. avvik fra den sakkyndige vurderingen.
- c. Enkeltvedtaket viser:
 - Kompetanse

Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

4. Grimstad kommune må sørge for at Holviga skole ved behov for og opphør av behov for særskilt språkopplæring oppfyller forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V og opplæringsloven § 2-8.

Grimstad kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Enkeltvedtaket viser:
 - Organisering (annen skole)
 - Kompetanse
- b. Det fattes enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring når eleven innrulleres i den ordinære opplæringen.

7. Kommunens frist til å rette

Som nevnt i kapittel 6 ovenfor er kommunen gitt frist for å rette de ulovlige forholdene som er konstatert i denne rapporten.

Frist for tilbakemelding er **01.06.2015**.

Kommunen har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Arendal 09.12.2014

Inger Marie Skar
seniorrådgiver

Tone G. Sandnesauet
rådgiver

Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Oversendelsesbrev datert 18.9.2014 med følgende vedlegg:
 - Plan for spesialpedagogisk tjenester, revidert 2014
 - Egenvurdering av regelverksetterlevelse
 - Fire saker om spesialundervisning med vedtak, sakyndigvurdering og IOP
 - Kopi av fire vedtak om særskilt språkopplæring
- E-post av 13.10.2014
 - Redegjørelse for saksgang ved oppmelding til PPT
 - Kopi av henvisningsskjema
- Brev 04.12.2014
 - Ang. forhåndsvarsel , foreløpig rapport